

Verslag Europese Raad 18 december 2025

Op 18 december jl. vond in Brussel de Europese Raad (ER) plaats. Op de agenda stonden Oekraïne, het Midden-Oosten, defensie en veiligheid, het Meerjarig Financieel Kader, uitbreiding en hervormingen, migratie en geo-economie en concurrentievermogen.

Ook stond de ER stil bij de Pact voor het Middellandse Zeegebied, bestrijding van antisemitisme, racisme en vreemdelingenhaat, bestrijding van desinformatie en van buitenlandse informatiemaniipulatie en inmenging, en de macroregionale strategie voor het Atlantische gebied.

Oekraïne

De ER sprak over de voortdurende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne en inspanningen om te komen tot een rechtvaardige en duurzame vrede. De Oekraïense president Zelensky sloot bij een gedeelte van de bijeenkomst aan. In het bijzonder sprak de ER over urgente financiële steun voor Oekraïne. De Raad bereikte een politiek akkoord om voor EUR 90 miljard aan leningen aan Oekraïne te verstrekken voor 2026 en 2027, voor zowel macro-financiële als militaire steun.

Afgelopen vrijdag 19 december ontving uw Kamer hierover een brief.¹

De Europese leiders spraken hun onverminderde steun uit voor de Oekraïense onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit. Dit blijkt ook uit een verklaring die door 26 Europese leiders wordt ondersteund. De EU steunt het proces naar een duurzame en rechtvaardige vrede en zal hieraan actief blijven bijdragen. Oekraïne beslist hierbij zelf over de route naar vrede. De EU besluit over EU-aangelegenheden en zaken die de veiligheid van de Unie aangaan. Daarbij moet Oekraïne in staat zijn zichzelf te verdedigen en zijn veiligheid op de lange termijn te garanderen. De ER onderstreepte de noodzaak voor lidstaten om hun militaire steun aan Oekraïne te intensiveren en stelde vastberaden te zijn om de druk op Rusland op te voeren door middel van een nieuw sanctiepakket begin 2026. In dit verband stond de ER stil bij de inspanningen om de schaduwvloot verder aan te pakken. Ook riep de ER derde landen en partijen binnen derde landen die de Russische agressieoorlog direct of indirect faciliteren op daar onmiddellijk mee te stoppen.

De ER veroordeelde de voortdurende grootschalige Russische aanvallen op Oekraïense burgers en civiele objecten, waaronder infrastructuur, medische faciliteiten en het energiesysteem. De Unie en lidstaten zullen samen met partners de energie- en humanitaire steun aan Oekraïne intensiveren. Daarnaast riep de ER op tot de onmiddellijke en onvoorwaardelijke terugkeer van ontvoerde Oekraïense kinderen en andere burgers. Tot slot onderstreepte de ER de toewijding aan *accountability*, waarbij de inspanningen voor de operationalisering van het Agressietribunaal en de oprichting van de Internationale Claims-commissie voor Oekraïne werden verwelkomd.

Midden-Oosten

De ER sprak over de voortgang van het plan ter beëindiging van het conflict in de Gazastrook, de reeds aangenomen VNVR-resolutie 2803, alsook hoe de EU en haar lidstaten hieraan kunnen bijdragen. Nederland benadrukte daarbij het belang van druk op beide partijen in deze fase. Hamas moet de wapens neerleggen en geen rol krijgen in de toekomst van Gaza. Nederland heeft opgeroepen dat Israël dringend meer humanitaire hulp moet toelaten, ook met het oog op de winterse omstandigheden die de noden verder verdiepen, conform moties-Van Baarle.² Hiervoor benadrukte Nederland conform motie-Ceder³, dat Israël de herregistratieplicht voor internationale ngo's en restricties voor *dual-use* moet wijzigen. Dit is van

¹ Kamerstuk 21 501-20 nr. 2361

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 2341 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 2305

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3273.

belang zodat hulporganisaties, waaronder door Nederland gefinancierde partnerorganisaties, alle hulpbehoevenden in de Gazastrook kunnen bereiken. Nederland heeft sinds oktober 2023 EUR 94,2 miljoen vrijgemaakt voor crisisspecifieke noodhulp aan Gaza. Dit is exclusief de EUR 25 miljoen ter ondersteuning van medische en humanitaire hulp aan mensen uit Gaza, ook ten behoeve van medische evacuaties, en de EUR 20 miljoen voor wederopbouw.

Tot slot uitte Nederland zorgen over de verslechterende situatie op de Westelijke Jordaanoever en riep op tot een blijvende EU-inzet op het gebied van sancties tegen gewelddadige kolonisten alsook Hamas en *Palestinian Islamic Jihad*.

De ER onderstreepte daarnaast het belang van stabiliteit in de economische en veiligheidssituatie in Libanon en sprak haar steun uit voor de Libanese regering, het ontwapenen van Hezbollah en het hernieuwd streven naar het geweldsmonopolie voor de *Lebanese Armed Forces* (LAF). De EU sprak tevens haar steun uit voor de UNIFIL-missie in Libanon.

De ER herhaalde een jaar na de val van het Assad-regime haar steun voor een vreedzame en inclusieve transitie in Syrië waarin de rechten van de verschillende gemeenschappen worden gewaarborgd. De EU sprak zorgen uit over buitenlandse inmenging in Syrië en riep alle partijen op de onafhankelijkheid, soevereiniteit en integriteit van het land, conform het internationale recht, te respecteren.

Veiligheid en Defensie

De ER sprak over de recente hybride incidenten op EU-grondgebied en riep op tot het versnellen van de gezamenlijke inspanningen om de weerbaarheid, de bescherming van kritieke infrastructuur en de respons bij hybride incidenten te versterken. Daarnaast stond de ER stil bij alle lopende trajecten om de defensiegereedheid van Europa daadkrachtig te vergroten. De Raad evalueerde hiertoe de voortgang van implementatie van de Routekaart voor defensiegereedheid 2030, in het bijzonder op het gebied van de *Priority Capability Areas* (PCA's). De Raad verwelkomde de overeenkomst inzake verruimde toegang van de Canadese industrie tot het *Security Action for Europe*-instrument. Nederland sprak hierbij teleurstelling uit voor het feit dat het met het VK niet is gelukt om tot een soortgelijk akkoord te komen. Tot slot riep de Raad op tot snelle voortgang op alle lopende initiatieven, zoals de Routekaart voor de transformatie van de defensie-industrie, de Omnibus voor defensiegereedheid en het Militaire mobiliteitspakket.

Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De ER sprak over de voorstellen van de Europese Commissie voor het volgend MFK en eigenmiddelenbesluit (EMB) vanaf 2028. De onderhandelingen over het MFK en EMB worden in de ER gestructureerd aan de hand van een onderhandelingsdocument, de zogenoemde *negobox*. In deze bespreking benadrukte Nederland samen met enkele andere lidstaten opnieuw het belang van de toevoeging van de voortzetting van de correcties op de bni-afdracht aan het onderhandelingsdocument. Een flink aantal lidstaten uitten juist stevige kritiek op deze toevoeging. Daarnaast vond er een discussie plaats over de tijdslijn van het MFK. Enkele lidstaten pleitten voor een afronding vóór het einde van 2026, terwijl andere lidstaten benadrukten dat kwaliteit boven snelheid gaat. De ER heeft ingestemd met de conclusies en ziet de *negobox* als basis voor de voortzetting van de onderhandelingen onder het Cypriotisch voorzitterschap, met het oog op overeenstemming op het MFK voor eind 2026.

Uitbreiding en hervormingen

De ER sprak over het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Commissie van 4 november jl.⁴ Verschillende lidstaten uitten daarbij hun teleurstelling dat de Raad Algemene Zaken uiteindelijk geen conclusies kon aannemen vanwege de Hongaarse positie in het toetredingsproces met Oekraïne. Deze lidstaten riepen op tot stappen in het EU-toetredingsproces voor Oekraïne en Moldavië. Ook Nederland gaf aan volgende

⁴ Zie Kamerstuk 23987, nr. 398.

stappen te steunen, conform de voorstellen van de Commissie. Verder benadrukten meerdere lidstaten het geostrategisch belang van EU-uitbreiding, en gaven enkele lidstaten aan dat kandidaat-lidstaten moeten blijven werken aan hervormingen, waaronder op het gebied van de rechtsstaat. Een aantal lidstaten gaf aan dat het open staat om cluster 3 met Servië te openen in lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie. De Commissie zal begin 2026 een volgende update geven over de voortgang in Servië. Enkele lidstaten riepen verder op om de uitbreidingsmethodologie te herzien, en gekwalificeerde meerderheid te hanteren voor bepaalde stappen in het uitbreidingsproces. Nederland benadrukte dat de geldende uitbreidingsmethodologie en besluitvormingsprocedures in stand moeten worden gehouden; er kunnen volgens Nederland geen formele besluitvormingsstappen overgeslagen worden en unanimiteit bij besluitvorming blijft een vereiste.

De ER sprak ook over hervormingen van de EU in het licht van uitbreiding. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan uit te zien naar de Commissiemededeling hierover, die naar verwachting begin 2026 verschijnt.

Migratie

Voorafgaand aan de ER kwam een groep leiders, waaronder van Italië en Denemarken, bijeen voor het inmiddels reguliere migratie-overleg, ditmaal voorgezeten door Nederland. Hierbij werden ervaringen uitgewisseld over innovatieve oplossingen, migratiekelpunten in relatie tot Verdragen, gecoördineerde samenwerking met derde landen waaronder Syrië, en EU-coördinatie op migratie in VN-verband besproken. De ER zelf nam kennis van de reguliere migratievoortgangsbrief van Commissievoorzitter Von der Leyen. De ER stond stil bij geboekte voortgang en riep op om werkzaamheden op alle gebieden met prioriteit voort te zetten, in lijn met EU- en internationaal recht.

Geo-economie en concurrentievermogen

De ER heeft tijdens het diner een strategische discussie gevoerd over de geo-economie en de implicaties hiervan voor het Europees concurrentievermogen. Nederland heeft, conform motie-Boswijk,⁵ aangegeven graag nauwere samenwerkingen aan te gaan met bereidwillige EU-lidstaten om de winning, verwerking en recycling van kritieke grondstoffen te versnellen en waardeketens te versterken. Ook heeft Nederland conform motie-Hoogeveen c.s.⁶ het belang van het sluiten van handelsakkoorden benadrukt. Deze uitkomsten zullen worden meegenomen naar de buitengewone ER in februari en formele ER in maart volgend jaar.

Overig

Pact voor het Middellandse Zeegebied (MedPact)

De ER verwelkomde het nieuwe EU Pact voor het Middellandse Zeegebied (MedPact) en de Raadsconclusies over het MedPact. Het kabinet staat positief tegenover de integrale EU-aanpak ten aanzien van de Middellandse Zee regio.⁷ Het MedPact wordt in 2026 uitgewerkt in een Actieplan.

Antisemitisme, racisme en xenofobie

De ER stond stil bij het antisemitisch geweld tijdens de Chanuka-viering in Australië en betuigde medeleven en solidariteit aan de families en vrienden van de slachtoffers en de Joodse gemeenschappen wereldwijd. In lijn met de toezegging aan het lid-Bikker onderstreepte Nederland deze boodschap en sprak haar sympathie uit voor de slachtoffers en hun families alsmede de Joodse gemeenschap. De ER veroordeelde alle vormen van antisemitisme, haat, intolerantie, racisme, xenofobie en antimoslimhaat.

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2352.

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2344.

⁷ BNC-fiche: Mededeling EU Pact voor het Middellandse Zeegebied (Kamerstuk 22 112 nr. 4209).

Ook Nederland riep hiertoe op, verwees naar het gezamenlijke non-paper met Frankrijk en Oostenrijk en benadrukte het belang om antisemitisme en, conform moties-Van Baarle, alle vormen van discriminatie op EU-niveau te bestrijden, waaronder moslimhaat.⁸ De ER riep op tot intensivering van de opvolging van de *Council Declaration on Fostering Jewish Life* van 15 oktober 2024 en gaf aan uit te kijken naar de antiracisme strategie van de Commissie in januari 2026.

Bestrijding van desinformatie en van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging

De ER sprak over het belang van democratische weerbaarheid. Het benadrukte de strijd tegen desinformatie en FIMI en het beschermen van vrije media en mediapluriformiteit. De ER wees hierbij op de verantwoordelijkheid die platforms hebben in het bestrijden van desinformatie en illegale *content*. Ook bevestigde de ER opnieuw de regelgevende autonomie van de EU op digitaal gebied.

Macroregionale strategie voor het Atlantische gebied

De ER verzocht de Commissie om uiterlijk in juni 2027 een macroregionale EU-strategie voor het Atlantische gebied te ontwikkelen, rekening houdend met de bestaande maritieme strategie voor het Atlantische gebied en het Atlantisch actieplan.

Toezegging over motie van het lid Ceder over een nationaal verbod op de import, export, doorvoer en promotie van goederen en diensten uit Rusland (Kamerstuk 36045, nr. 232)

Met betrekking tot de toezegging een terugkoppeling te geven over de kabinetsinzet om de doorvoer van gesanctioneerde Russische goederen via Nederlandse havens aan te pakken verwijst het kabinet naar het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 15 december jl.⁹ waarin de minister van Buitenlandse Zaken is ingegaan op de kabinetsinzet n.a.v. de motie-Ceder.

Uitvoering Motie Teunissen c.s. over Israël en het Verdrag tegen foltering (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2315)

De motie Teunissen c.s. verzoekt de regering te onderzoeken welke 'juridische stappen' Nederland en andere landen kan zetten zodat Israël het Antifolteringverdrag naleeft. Uit onderzoek is gebleken dat geen van de verdragspartijen stappen kan zetten die leiden tot een bindende uitspraak van een internationaal hof of tribunaal over de naleving door Israël van het Antifolteringverdrag. Dit neemt niet weg dat, zoals ook in het debat op 16 oktober 2025 gesteld, het kabinet er bij Israël regelmatig op aandringt het internationaal recht, waaronder het Antifolteringverdrag, na te leven.

⁸ Kamerstukken 21501-20, nrs. 2342 en 2343.

⁹ 21 501-02 nr. 3313